



บทนำ

ความเป็้มาและความสำคัญของปัญหา

อนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora) หรือที่มีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า "อนุสัญญาไซเตส" (CITES) เป็นอนุสัญญาซึ่งกำเนิดขึ้นโดยสนาภาพระหว่่างประเทศเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (IUCN) ภายใต้การประสานงานขององค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1973

อนุสัญญาไซเตส เป็นความร่วมมือระหว่่างรัฐต่าง ๆ ในระดับพหุภาคี (Multi-lateral) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อการควบคุมการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าหายากในระหว่่างประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากปรากฏว่าสัตว์ป่าและพืชป่าหายากที่มีอยู่ในระบบธรรมชาติของโลก ได้ถูกทำลายไปโดยกระบวนการทางการค้าระหว่างประเทศเป็นจำนวนมากและในเวลาอันรวดเร็ว ตลอดจนไม่สามารถอาศัยกระบวนการทางวิทยาศาสตร์ใด ๆ เพื่อให้ได้สัตว์ป่าและพืชป่าหายากที่สูญพันธุ์ไปนั้นกลับคืนมาสู่ระบบนิเวศน์ของโลกได้อีก ดังเช่นการสูญพันธุ์ไปภายในระยะเวลาเพียง 10 ปี เมื่อต้นทศวรรษที่ 1970 ของ กูบริหรือโคไพร และจระเข้ฟ้าจิดบางชนิด เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีสัตว์ป่าและพืชป่าหายากอีกหลายชนิดที่กำลังถูกคุกคามและเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์โดยกระบวนการทางการค้าระหว่างประเทศในระหว่างทศวรรษที่ 1980 นี้ เช่น ช้างอาฟริกาซึ่งเคยปรากฏว่ามีอยู่มากกว่า 1.3 ล้านเชือกเมื่อปี ค.ศ. 1978 แต่ันปัจจุบันคงหลงเหลือเพียง 6.25 แสนเชือกเท่านั้น รวมทั้งสัตว์ป่าประเภทนกเงือก และกล้วยไม้ป่าชนิดพันธุ์ เป็นต้น

จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าว บรรดารัฐทั้งหลายจึงตระหนักว่าหากละเลยต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรประเภทนี้ โดยไม่มีมาตรการควบคุมอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพในระดับระหว่่างประเทศแล้ว ันที่สูญมณูญจะไม่มีโอกาสได้สัมผัสกับคุณค่าของทรัพยากร

ประเภทนี้ต่อไป ไม่ว่าจะเป็นคุณค่าในด้านสุนทรียภาพ การค้นคว้าวิจัยตลอดจนในฐานะ กลไกหนึ่งของระบบนิเวศของโลก ความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าหายากโดยตระหนักว่าคุณค่าต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ทำให้บรรดารัฐทั้งหลายได้เข้าประสานความร่วมมือ ปกป้องรักษาหรือ และร่วมแสวงหามาตรการควบคุมเพื่อการอนุรักษ์ขึ้นอย่างจริงจัง ในต้นทศวรรษที่ 1970 ในที่สุดได้กำหนดให้มีมาตรการควบคุมการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าหายากขึ้น เพื่อบรรลุเจตน์จำนงดังกล่าว ซึ่งได้แก่อนุสัญญาไซเตสฉบับนี้เอง

อนุสัญญาไซเตสได้กำหนดมาตรการควบคุมทางการค้าระหว่างประเทศออกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ ระดับมาตรการในการตรวจสอบแหล่งกำเนิดหรือแหล่งที่มาของสัตว์ป่าและพืชป่าตามที่อนุสัญญากำหนดไว้ในบัญชีแนบท้าย โดยอาศัยเอกสารกำกับการส่งออกการนำเข้า และการส่งผ่านแดนเป็นสำคัญ ประเทศภาคีไซเตสจะต้องร่วมมือในการตรวจสอบดังกล่าวนี้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อนุสัญญากำหนดอย่างจริงจังและสุจริตใจ (Good faith) รวมทั้งมาตรการในการควบคุมการค้าที่ฝ่าฝืนกฎหมายของในแต่ละรัฐภาคีที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับระบบของไซเตสด้วย อาทิเช่น การออกกฎหมายที่กวดขันเป็นพิเศษสำหรับสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีแนบท้ายอนุสัญญาหมายเลข 2 เป็นต้น นอกจากนี้ไซเตสยังกำหนดให้รัฐภาคีมีการติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิดกับเลขาธิการไซเตส เพื่อควบคุม ติดตาม และตรวจสอบการปฏิบัติ (Implementation) ของรัฐภาคีและรัฐนั้น ทั้งในระดับภายในประเทศและระดับระหว่างประเทศอีกด้วย

แม้ว่าอนุสัญญาไซเตสจะเป็นความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีภาคีสมาชิกเข้าร่วมถึง 111 ประเทศจากทั่วโลก และสามารถลดการทำลายสัตว์ป่าและพืชป่าหายากจากการค้าระหว่างประเทศได้เป็นจำนวนไม่น้อย แต่ยังคงปรากฏอยู่ตลอดมาว่ายังมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นทั้งในระดับระหว่างประเทศและในระดับภายในประเทศภาคีไซเตส ซึ่งรอคอยการแก้ไขปรับปรุงจนถึงในปัจจุบัน บัญหาระดับระหว่างประเทศจากการศึกษานี้ได้แก่

1. บัญหาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตสในเรื่อง
 - 1.1 การขยายพันธุ์ในคอก (Bred in Captivity)
 - 1.2 การขยายพันธุ์โดยการเพาะเลี้ยง (Artificially propagated)
 - 1.3 การค้าพืชป่าลูกผสม (Artificially propagated hybrids)
 - 1.4 การทำเครื่องหมาย (Marking)
 - 1.5 การแสดงคำอธิบาย (Annotation)
 - 1.6 การปฏิบัติตามข้อบทที่ 7 วรรค 4 และ 5

ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ยากต่อการปฏิบัติในหลาย ๆ กรณี เนื่องจากบางกรณีเป็นความขัดแย้งในทฤษฎี (Theory) บางกรณีขัดแย้งในด้านธรรมชาติวิทยาและสภาพทางภูมิศาสตร์ (Natural and Geological Conditions) บางกรณีมีอุปสรรคทางด้านเทคนิควิทยา (Technical nature) และบางกรณีต้องมีการวิเคราะห์ด้วยคำในข้อบท เป็นต้น

อนึ่งการศึกษาในเรื่องดังกล่าวนี้ กระทำแบบกว้าง (Horizontal Line)

2. บัญหาอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาไซเตส ในเรื่อง

- 2.1 การจงใจไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา อาทิ การล่าช้างเพื่อเอางานในแอฟริกา การล่าปลาวาฬเพื่อเอาน้ำมันฉี่ และ การล่าหมีเพื่อเป็นอาหารในไทย เป็นต้น
- 2.2 การหลีกเลี่ยงบทบัญญัติของอนุสัญญา อาทิ การออกเอกสารกำกับ การส่งออกโดยการแจ้งเท็จ การปลอมลายมือชื่อผู้เป็นเจ้าของหน้าที่พิจารณาเอกสารการนำเข้า เป็นต้น

ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นปัญหาที่ยากต่อการตรวจสอบความถูกต้อง โดยลำพังเลขาธิการไซเตส แต่เป็นปัญหาที่ภาคีทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันตรวจสอบและควบคุมดูแลเพื่อผลสำเร็จต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์ป่าและพืชป่าหายากเป็นสำคัญ

การศึกษาในปัญหานี้ กระทำแบบกว้าง

3. ปัญหาความไม่ชัดเจนของถ้อยคำในข้อบทของอนุสัญญาไซเตส

ซึ่งการศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์และพิจารณาเฉพาะคำว่า "จุดหมายเพื่อการพาณิชย์" (Commercial Purpose) เป็นสำคัญ เนื่องจากเป็นคำที่ประเทศภาคีทั้งหลายมักหยิบยกขึ้นอ้างเสมอ เมื่อมีข้อสงสัยว่าประเทศดังกล่าวนั้น กระทำการฝ่าฝืนข้อบทของอนุสัญญาหรือไม่

4. ปัญหาการตั้งข้อสงวนของบางประเทศภาคีที่มากเกินไป

ซึ่งการศึกษานี้มุ่งพิจารณาอย่างกว้างว่า การตั้งข้อสงวนที่มากเกินไปจะทำให้วัตถุประสงค์ของอนุสัญญาได้รับความกระทบกระเทือนอย่างไรบ้าง ตลอดจนพิจารณาว่าการที่มีข้อสงวนมากจนเกินไปนับเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุความสำเร็จตามอนุสัญญานี้เพียงใด

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ให้สัตยาบัน อนุสัญญาไซเตส โดยสมบูรณ์แล้วนับแต่ปี พ.ศ. 2526 แต่ก็ปรากฏว่ายังมีปัญหาในทางปฏิบัติต่าง ๆ อยู่อีกมากที่ประเทศไทยยังกระทำไม่ได้ครบถ้วน ปัญหาประการหนึ่งได้แก่ การที่กฎหมายภายในเกี่ยวกับเรื่องนี้ของประเทศไทยไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตส อันส่งผลสู่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับปฏิบัติการให้ดำเนินการต่าง ๆ ไปได้อย่างยากลำบาก เนื่องจากขาดอำนาจตามกฎหมาย

ปัญหาของประเทศไทยจากการศึกษานี้ ได้แก่

ศูนย์วิทยทรัพยากร

เรื่องสัตว์ป่า

1. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ไม่สอดคล้อง

อนุสัญญาไซเตส

- 1.1 ขาดสาระเรื่อง การส่งออก นำเข้า และส่งผ่านแดน
- 1.2 ขาดสาระเรื่อง รายชื่อตามบัญชีแนบท้าย อนุสัญญาไซเตส
- 1.3 ขาดสาระเรื่อง การขยายพันธุ์ในคอกและการค้า
- 1.4 บทกำหนดโทษน้อยเกินไป



2. กฎหมายบริบทที่สอดคล้องกับกฎหมายหลัก ได้แก่ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสัตว์ป่า เป็นต้น

3. การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพดีพอ

3.1 เพราะขาดการประสานงานที่เหมาะสม

3.2 เพราะขาดบุคลากรชำนาญการ

3.3 เพราะขาดงบประมาณที่เพียงพอ

3.4 เพราะนโยบายระดับชาติไม่ชัดเจน

เรื่องพิชป่า

1. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507

ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาไซเตส

1.1 วัตถุประสงค์ไม่ตรงกัน

1.2 ขาดสาระที่ตรงกัน

1.3 ขาดบทกำหนดโทษที่เพียงพอ

2. การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐบาลไม่มีประสิทธิภาพดีพอ

2.1 เพราะขาดการประสานงานที่เหมาะสม

2.2 เพราะขาดบุคลากรชำนาญการ

2.3 เพราะขาดงบประมาณที่เพียงพอ

2.4 เพราะนโยบายระดับชาติไม่ชัดเจน

2.5 เพราะขาดการปฏิบัติตามคำแนะนำของไซเตส

จากสภาพปัญหาดังอธิบายโดยสังเขปนี้ เห็นได้ว่าการศึกษานเรื่องการปฏิบัติตามอนุสัญญานั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ เพื่อจะได้พบสาเหตุของปัญหา สามารถนำข้อมูลมาประมวลและวิเคราะห์แนวทางต่าง ๆ ตลอดจนข้อพิจารณาที่เหมาะสม สำหรับหน่วยงาน บุคคล และองค์การเอกชนที่เกี่ยวข้องนำไปปรับใช้ให้สมประโยชน์แก่ตนได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต นอก

จากนี้ปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสได้ไม่ครบถ้วนของประเทศไทยนั้น ได้เคยทำให้เกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจและภาพพจน์ของประเทศไทยมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2534 กรณี "THAILAND : Ban on Wild Fauna and Flora" โดยเลขาธิการไซเตสและประเทศภาคี 110 ประเทศทั่วโลก ซึ่งการศึกษานี้จะได้พิจารณา วิเคราะห์และหาแนวทาง เพื่อไม่ให้เหตุการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้อีกในอนาคต

ปัญหาการปฏิบัติตามอนุสัญญาไซเตสของประเทศไทย จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญยิ่ง สมควรได้ศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อการแก้ไขปรับปรุงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อต้องการทราบและทำความเข้าใจถึงลักษณะปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ในประเทศไทย โดยศึกษาถึงหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับพันธกรณีของประเทศไทยต่ออนุสัญญานี้ ตลอดจนศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญาข้างต้น ว่าดำรงอยู่และดำเนินไปเช่นไร ตลอดจนศึกษาถึงการปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับอนุสัญญานี้ ว่ามีอุปสรรคและปัญหาอย่างไร เพื่อประกอบการศึกษาลักษณะปัญหาต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การศึกษาข้อบกพร่องของกฎหมายและการปฏิบัติ เกี่ยวกับการค้าสัตว์ป่าและพืชป่าระหว่างประเทศของประเทศไทยภายใต้พันธกรณีตามอนุสัญญาดังกล่าว ย่อมสามารถแสวงหาแนวทางปรับปรุงกฎหมายและการปฏิบัติอันเหมาะสมสำหรับประเทศไทยได้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

สมมติฐาน

ประเทศไทยต้องปรับปรุงกฎหมายและการปฏิบัติให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งชนิดของสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์

ขอบเขตของการวิจัย

วิธีการดำเนินการศึกษาค้นคว้าทั่วไปเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากตำรากฎหมาย เอกสารที่เกี่ยวข้อง ตั๋วบทกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติของประเทศไทยและต่างประเทศ นำมาวิเคราะห์หาข้อสรุปประกอบกับการสัมภาษณ์บุคคลที่เกี่ยวข้องกับปัญหาดังกล่าว เพื่อรวบรวมข้อมูล ข้อเท็จจริง และความคิดเห็นบางประการที่ไม่อาจรวบรวมได้จากการวิจัยเอกสาร เพื่อให้การวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ระยะเวลาที่ทำการวิจัย

ระหว่างเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2534 จนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2534

ประโยชน์ที่จะได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงลักษณะของปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ยังไม่ครบถ้วนตามอนุสัญญาดังกล่าวในประเทศไทย
2. ทำให้ทราบถึงแนวทางเกี่ยวกับการปฏิบัติในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วนตามอนุสัญญาดังกล่าวในประเทศไทย ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศและหลักกฎหมายของประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของกฎหมาย แนวนโยบาย ตลอดจนแนวปฏิบัติของประเทศไทย ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีมากน้อยเพียงใด เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวนั้น
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและปรับปรุงการปฏิบัติให้ครบถ้วนเหมาะสมในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

และบทบัญญัติของอนุสัญญานี้

5. ทำให้เป็นการพัฒนาและยกระดับกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ป่าและพืชป่าในประเทศไทยให้มีความครบถ้วนและถูกต้องมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นแนวทางแก้ไขและปรับปรุงการปฏิบัติต่าง ๆ ในเรื่องอื่นซึ่งเกี่ยวข้องและอาจเกิดขึ้นได้ ทั้งในปัจจุบันและอนาคต

6. ทำให้เป็นแนวทางเพื่อการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไปให้ครบถ้วนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย